

STC 32/1985, de 6 de marzo (Sala 2.ª)

Recurso de amparo núm. 573/1983 (RA-302)

Ponente: Magistrado don Francisco Rubio Llorente

(B. O. E. de 27 de marzo de 1985)

Constitución: Art. 23.2 (Derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad). Comisiones Informativas Municipales.

Art. 140 (Autonomía de los municipios).

COMENTARIO

I. Acto impugnado

Recurso de amparo contra acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de la Guardia, confirmado por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, sobre constitución y composición de las Comisiones Informativas Municipales.

II. Decisión del Tribunal Constitucional

Otorgar el amparo y en consecuencia:

— Anular el acuerdo adoptado el 4 de junio de 1983 por el Pleno del Ayuntamiento de la La Guardia por el que se establece la composición de las Comisiones Informativas.

— Reconocer el derecho de los recurrentes a que cada una de las Comisiones Informativas del Ayuntamiento del que son Concejales estén integradas de forma que se acomode a la proporcionalidad existente entre los distintos grupos políticos representados en el Ayuntamiento.

III. Jurisprudencia

El acuerdo recurrido, adoptado a propuesta del Alcalde de la Guardia y aprobado por siete votos favorables y cinco en contra, designa a los componentes de las Comisiones Informativas, de tal modo que seis de los siete Concejales que votaron en favor de la propuesta del Alcalde forman parte cada uno de ellos de, al menos, dos Comisiones distintas, y el restante de tres. Por el contrario, todos los Concejales que votaron en contra dicha propuesta participan en una sola Comisión y, todos ellos en la misma. Como los Concejales que votaron el acuerdo integran, con el Alcalde, el grupo mayoritario, vencedor en las elecciones municipales, y quienes votaron en contra forman la minoría (integrada, a su vez, por dos grupos políticos distintos, de muy diferentes dimensiones), el acuerdo referido resulta manifiestamente sesgado en favor de la mayoría y en contra de la minoría. Además, la mayoría recibe quince de los veinte puestos existentes en las Comisiones, y sólo cinco la minoría (la proporcionalidad hubiera llevado a otorgar doce puestos a la mayoría y ocho a la minoría).

El punto a determinar es si esa configuración de las Comisiones Informativas es conciliable o no con la Constitución. En el segundo de estos supuestos habrá de determinarse también si el acuerdo que impone tal configuración lesiona por ello algún derecho fundamental de los recurrentes.

1. *Inconstitucionalidad de la decisión impugnada*

No hay ningún precepto constitucional que expresamente establezca cuál haya de ser la composición de las Comisiones Informativas Municipales, materia que tampoco ha sido regulada por el legislador postconstitucional.

La Constitución (art. 140) confía el gobierno y administración de los municipios a los Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales, precisando que estos últimos han de ser elegidos por los vecinos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto. Sería constitucionalmente inadmisibles toda decisión que excluyera del Ayuntamiento a los Concejales elegidos por determinado grupo de vecinos, pero no alcanza el mismo grado de evidencia la ilegitimidad de una decisión como la que aquí se ataca.

No obstante, la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo (art. 6) dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía. Estas decisiones de la mayoría no pueden ignorar los derechos de las minorías.

Siendo ello así, *la composición no proporcional de las Comisiones Informativas resulta constitucionalmente inaceptable* porque éstas son órganos sólo en sentido impropio y en realidad meras divisiones internas del Pleno Municipal, que prepara las decisiones de éste. En cuanto partes del Pleno deben reproducir, en cuanto sea posible, la estructura política del mismo, pues, de otro modo, no sólo se eliminaría toda participación de los Concejales de la minoría en un estadio importante del proceso de decisión, sino que se hurtaría a la minoría incluso la posibilidad de participar con eficacia en el estadio final de la decisión, privándola del tiempo necesario para el estudio en detalle de los asuntos [2].

2. *No violación del artículo 14 CE (Igualdad ante la ley)*

«No hay discriminación ideológica en el hecho de que, a proveer cargos públicos de naturaleza política... se dé preferencia a los correligionarios» [3].

3. *Violación del artículo 23.2 CE (Derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad)*

Para el TC es evidente que las dos desviaciones de la proporcionalidad en las que el acuerdo municipal incurre lesionan el derecho de los recurrentes, colocando el ejercicio de sus funciones representativas en una situación notablemente desventajosa en relación con la atribuida a los Concejales de la mayoría [3].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En recurso de amparo 573/1984, interpuesto por el Procurador don Argimiro Vázquez Guillén, asistido por el Letrado don Santiago Muñoz Machado, en nombre de don José Luis Lomba Alonso, don José Antonio

Uris Guisantes, don Pedro Borrajo Rivas, don Feliciano González Otero y don Agustín A. M. Pérez Alonso, contra Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de La Guardia, confirmado por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, sobre constitución y composición de las Comisiones Informativas Municipales.

Han sido parte en el asunto el Abogado del Estado y el Fiscal general del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

Primero.—Don José Luis Lomba Alonso, don Antonio Uris Guisantes, don Pedro Borrajo Rivas, don Fe-

liciano González Otero y don Agustín A. M. Pérez Alonso, el primer Teniente de Alcalde y los demás Concejales del Ayuntamiento de La Guardia (Pontevedra), formularon demanda de amparo el día 26 de julio de 1984, representados por el Procurador don Argimiro Vázquez Guillén y asistidos por el Letrado don Santiago Muñoz Machado, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de La Guardia, adoptado en la sesión extraordinaria del día 4 de junio de 1983, así como contra la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1984, que revocó la dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña con fecha 2 de marzo del mismo año.

Segundo.—Los hechos en los que se basa la demanda de amparo pueden resumirse como sigue:

a) En la referida sesión extraordinaria de 4 de junio de 1983, el Pleno del Ayuntamiento de La Guardia acordó la constitución y composición de las comisiones informativas municipales a propuesta del Alcalde y según lo dispuesto por el artículo 4 b) del Real Decreto de 16 de marzo de 1979. Este Acuerdo fue adoptado por mayoría de ocho votos positivos, entre los que estaban los de los Concejales del Grupo de Alianza Popular, y contra los expresados por los Concejales de la oposición, hoy recurrentes, del Partido Socialista de Galicia-PSOE y del Grupo Independiente «Asociación La Guardia». Fueron constituidas cinco Comisiones —de Hacienda, de Obras, de Gobierno y Régimen Interior, de Enseñanza, Cultura, Festejos, Deporte y Turismo y de Sanidad y Beneficencia— compuestas, las tres primeras, por tres Concejales cada una, la cuarta por cinco Concejales y la última por seis. La integración política de estas Comisiones informativas se realizó reservando en su totalidad los puestos de las cuatro primeras a los Concejales del Grupo mayoritario (Alianza Popular), asignando los cinco Concejales de los grupos de la oposición, exclusivamente, a la Comisión de Sanidad y Beneficencia, atribuyéndoseles cinco de sus seis puestos.

b) Ante lo que entendieron era una decisión arbitraria, los hoy demandantes de amparo interpusieron recurso contencioso-administrativo contra el citado Acuerdo municipal ante la Sala competente de la Audiencia Territorial de La Coruña. El recurso fundamentado en la lesión de los derechos de los actores declarados en los artículos 23.2 y 14 de la Constitución, fue resuelto por Sentencia de 2 de marzo de 1984 en la que se estimó la pretensión deducida, declarándose la nulidad del Acuerdo impugnado y ordenándose que se procediera a nueva convocatoria para decidir la composición de las Comisiones informativas municipales de acuerdo con criterios de participación y proporcionalidad.

c) Contra dicha Sentencia se interpuso recurso de apelación por la Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado. El recurso fue resuelto por Sentencia de 14 de junio de 1984 en la que, estimándose la apelación, se revocó la Sentencia dictada por la Audiencia Territorial. Estimó en esta resolución el Tribunal Supremo que no hubo en el caso lesión del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución por que el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos que este precepto impone queda subordinado a los requisitos que señalan las leyes, siendo así que en el caso decidido la designación de las Comisiones municipales se rige por las normas de los acuerdos municipales, normas adoptadas por mayoría de votos (art. 302 de la Ley de Régimen Local de 25 de

julio de 1955). De otra parte, la exigencia de la participación en estas mismas Comisiones impuesta por el artículo 91 del Reglamento de Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales no sería relevante a efectos de apreciar la violación argüida, por el rango de esta misma disposición.

Tercero.—La fundamentación en derecho de la demanda de amparo puede sintetizarse así:

a) Los recurrentes alegan que el Acuerdo municipal de 4 de junio de 1983 y la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1984 les depararon lesión en sus derechos fundamentales declarados en los artículos 23.2 y 14 de la Constitución. Por lo que a la primera violación se refiere, es necesario, ante todo, analizar el mismo artículo 23.2 de la norma fundamental, precepto que —a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional y de acuerdo, asimismo, con los Pactos internacionales en la materia suscritos por España— se refiere también a los cargos públicos de representación política en el ámbito municipal, según la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1984. Es claro que esta disposición no garantiza a todos los ciudadanos un derecho absoluto a acceder a los cargos públicos, pero sí impone el que tal acceso se realice «en condiciones de igualdad» con los requisitos que dispongan las leyes, respetuosas ellas mismas del principio de igualdad.

b) Sobre esta base, es necesario determinar tanto el carácter del cargo de miembro de una Comisión informativa municipal como el significado de la igualdad jurídica en este caso. Por lo que se refiere al primer extremo, las citadas Comisiones han de situarse, según nuestra legislación de régimen local, entre los órganos municipales que, como el Pleno del Ayuntamiento y su Comisión Permanente, han de venir integrados por todos los Concejales, con vistas a que en su seno se puedan realizar debidamente las funciones de participación, de control y de crítica de la gestión municipal y, en su caso, de propuesta de alternativas frente a la labor desarrollada por los otros órganos municipales (el Alcalde y, en su caso, los Tenientes de Alcalde u otros miembros de la Corporación en los que aquél delegue). Desde este punto de vista, las Comisiones informativas pueden compararse, *mutatis mutandis*, con las Comisiones de las Cámaras legislativas. Estos órganos tienen como función, en efecto, la preparación y estudio de los asuntos que han de someterse a la decisión de los órganos y autoridades del Ayuntamiento con capacidad para la adopción de Acuerdos (art. 90 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952). Y no cabría sostener que las Comisiones informativas son órganos de gobierno o gestión municipal porque, de acuerdo con el citado Reglamento, carecen de potestades decisorias, ni siquiera por delegación, según dispone su artículo 126, requiriéndose también (art. 128.2) que sus dictámenes se aprueben por mayoría de votos de sus miembros, pudiendo el vocal o vocales disidentes pedir que conste en acta su criterio o formular voto particular. Estas normas —junto con la previsión en el artículo 91 del Reglamento de que habrá de procurarse la participación de todos los Concejales en las Comisiones—, si interpretadas a la luz del principio democrático presente en la Constitución, llevan a concluir que lo normal, o lo característico, incluso, de las Comisiones informativas es la presencia en ellas de la oposición municipal. Las Comisiones en cuestión son, pues, órganos colegiados a través de los que se expresa, en forma delegada o derivada del Pleno, la re-

presentación política que el cuerpo electoral ha conferido a los miembros de la Corporación.

c) Por lo dicho, cabe trasladar aquí lo declarado por la Sentencia de la Audiencia de La Coruña de 2 de marzo de 1984 en la que —refiriéndose a la del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 1983— se afirmó que la reducción o limitación del derecho a ser integrado en los diversos órganos delegados de un Cuerpo colegiado supone una transgresión del derecho de participación en condiciones de igualdad reconocido en el artículo 23 de la Constitución, especialmente en su apartado 2.º Y esto cabría recalcarlo ahora destacando cómo, atendiendo a las funciones y fines de las comisiones, su composición no puede ser sino proporcional. Esto es así porque, como queda dicho, las repetidas Comisiones no son órganos de gobierno de gestión, sino de debate y consulta en los que se ejerce la colaboración y, en su caso, la crítica de la gestión municipal, razón por la cual carece de toda justificación la desigualdad que supone rechazar a los miembros de la oposición en su composición. Esta desigualdad cabe imputársela al Acuerdo impugnado del Pleno del Ayuntamiento de La Guardia, tratándose, además, de una discriminación por razones políticas, expresamente excluida por el artículo 14 de la norma fundamental. Por ello, este Acuerdo, en el punto 3.º del acta de la sesión extraordinaria, ha de declararse nulo.

d) De otra parte, el señalado acuerdo no se limitó a infringir la norma reglamentaria citada que dispone la procuración de la participación de todos los Concejales en las Comisiones informativas. Quebrantó, sobre todo, un mandato superior derivado de los principios propios al régimen democrático, uno de los cuales es, precisamente, el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad. Tal infracción provoca una merma considerable en los derechos y en las posibilidades de acción institucional de la oposición municipal, lesionando, asimismo, los principios contenidos en los artículos 1.2 y 9.2 de la norma fundamental. Lo anterior no quedaría contradicho por el hecho de que las Comisiones informativas no sean órganos necesarios ni tampoco por la circunstancia de que puedan ser hechas desaparecer en cualquier momento por reforma legal o reglamentaria, ya que, en tanto existan, su organización ha de conformarse a los principios y derechos constitucionales reseñados. Si así no fuera, se llegaría a provocar un fraude al electorado, presentándose ante el mismo como cuestiones estudiadas, debatidas e informadas, lo que no sería sino asuntos tratados por una sola parte de la Corporación y afectándose, incluso, a los derechos consagrados en el número 1.º del artículo 23 de la Constitución, derechos que se hallan en relación directa con los declarados en el número 2.º del mismo precepto, según ha reconocido la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1984, entre otras.

e) Por lo expuesto, no es aceptable la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1984, frente a la que este recurso se plantea. No puede aceptarse, así, que quepa excluir la lesión argüida por el hecho de que la participación en las Comisiones informativas venga exigida por una disposición de mero rango reglamentario. En primer lugar, porque, vista la naturaleza del órgano, la proporcionalidad vendría exigida aun sin tal previsión normativa y de acuerdo con el artículo 23.2 de la Constitución. En segundo lugar, porque no hay razón para desconocer que la infracción de un precepto reglamentario pueda deparar lesión en un derecho fundamental. En todo caso, lo que se recurrió en la vía contencioso-administrativa no fue una infracción de un Reglamento,

sino más bien una vulneración de un derecho fundamental. De otra parte, la referencia del propio artículo 23.2 de la Constitución a las «leyes» que dispongan los requisitos para el acceso a las funciones y cargos públicos no puede llevar a concluir en que no pueden darse discriminaciones cuando el acceso haya de producirse en razón de normas reglamentarias. Por «leyes», en este precepto, no ha entenderse sólo las normas dotadas de rango o fuerza de ley, sino, más ampliamente, toda norma escrita o, incluso, toda norma jurídica. De lo contrario, el campo de aplicación del principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos se vería radicalmente limitado. Lo sustantivo es, pues, la violación del derecho fundamental alegado, y no tanto el rango de la norma que regule el acceso al cargo público. Tampoco es aceptable el argumento recogido en la Sentencia recurrida de que el único parámetro legal aplicable para determinar los requisitos de acceso a las Comisiones informativas municipales sea el artículo 302 de la Ley de Régimen Local, según el cual los Acuerdos municipales se adoptan por mayoría; esta tesis supondría desconocer que la potestad decisoria de los órganos municipales tiene unos límites, entre los que está el del respeto a los derechos fundamentales proclamados en la Constitución.

f) Por último, afirman los recurrentes que, en el caso de que el Tribunal Constitucional no considerase los puestos de las Comisiones informativas como cargos representativos garantizados por el artículo 23.2 de la Constitución, al menos sí habría de reconocerse que, en el presente caso, se ha provocado una violación del derecho reconocido en el artículo 14 de la norma fundamental, toda vez que resulta notorio que los actores han sido objeto de un trato discriminatorio en razón de sus concepciones políticas e ideológicas.

Los demandantes concluyen solicitando la declaración de nulidad del Acuerdo del Ayuntamiento de La Guardia recurrido y el reconocimiento de que, por su condición de Concejales, son titulares del derecho fundamental a participar en condiciones de igualdad en las Comisiones informativas municipales del Ayuntamiento, a las que tienen derecho a acceder junto con los restantes Concejales según un criterio de proporcionalidad. Se pide, asimismo, que se les restablezca en el derecho violado, ordenando a tal efecto al Alcalde del Ayuntamiento de La Guardia la formulación de nueva propuesta al Pleno para la composición de las Comisiones informativas.

Cuarto.—Por providencia de 10 de octubre de 1984, la Sección Tercera de la Sala Segunda acordó la admisión a trámite de la demanda, así como que se dirigieran atentas comunicaciones al Ayuntamiento de La Guardia, a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña y al excelentísimo señor Presidente del Tribunal Supremo, interesando señor Remisiones de las actuaciones respectivas, así como al emplazamiento, por parte de la citada Sala de la Audiencia Territorial, de todos cuantos hubiesen sido partes en el recurso del que la misma conoció.

Quinto.—En nueva Providencia del 19 de diciembre, la misma Sección Tercera acordó tener por personado en el recurso al Abogado del Estado, así como acusar recibo a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña, a la Sala Tercera del Tribunal Supremo y al Ayuntamiento de La Guardia de las actuaciones remitidas. Acordó asimismo la Sección oír a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo común de tres días para que manifestasen

su criterio en orden a que las actuaciones siguiesen por el trámite de alegaciones escritas o por el de vista oral.

Sexto.—Oídas las partes y el Ministerio Fiscal, la Sala Segunda, en providencia de 16 de enero de 1985 y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52.2 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, acordó sustituir el trámite de alegaciones escritas por el de vista oral, y con este fin, poner de manifiesto las actuaciones a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días. Se acordó, asimismo, señalar para la vista pública del recurso la audiencia del día 20 de febrero de 1985, a las diez horas y treinta minutos, en que tuvo lugar dicho acto; en él informó el Abogado don Santiago Muñoz Machado en apoyo de la pretensión de amparo de los recurrentes en los términos replicados en su demanda; el Abogado del Estado informó oponiéndose a la demanda y pidiendo su desestimación; asimismo informó el Ministerio Fiscal oponiéndose a la demanda e interesando del Tribunal la denegación del amparo pedido. Las actuaciones quedaron pendientes de deliberación y votación, la cual quedó concluida el día 6 de marzo en curso.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—Parece necesario, antes de analizar los argumentos jurídicos que a favor o en contra del otorgamiento del amparo se han ofrecido, establecer con precisión el alcance del acuerdo municipal al que se imputa la supuesta lesión.

Ese acuerdo, adoptado a propuesta del Alcalde y aprobado por siete votos favorables y cinco en contra, designa a los componentes de las Comisiones Informativas, de tal modo que tres de ellas quedan integradas por tres Concejales cada una, una por cinco Concejales y otra por seis. Seis de los siete Concejales que votaron en favor de la propuesta del Alcalde forman parte cada uno de ellos de, al menos, dos Comisiones distintas, en tanto que el restante es miembro de tres. Por el contrario, todos los Concejales que votaron en contra dicha propuesta participan en una sola Comisión y, además, todos ellos en la misma. Como los Concejales que votaron el Acuerdo integran, con el Alcalde, el grupo mayoritario, vencedor en las elecciones municipales, y quienes votaron en contra forman la minoría (integrada, a su vez, por dos grupos políticos distintos, de muy diferentes dimensiones), el acuerdo referido resulta manifiestamente sesgado en favor de la mayoría y en contra de la minoría. La desviación respecto de la pura proporcionalidad se proyecta además en dos planos distintos, pues de una parte la mayoría recibe quince de los veinte puestos existentes en las Comisiones, de los que sólo cinco se atribuyen a la minoría (la proporcionalidad hubiera llevado a otorgar doce puestos a la mayoría y ocho a la minoría), mientras que, de la otra, la mayoría está presente en todas las Comisiones, sin excepción alguna, en tanto que la minoría sólo tiene presencia en una Comisión.

La existencia de un criterio diferenciador que lleva a dar la mayoría un trato más favorable que el recibido por la minoría resulta así evidente y fuera de toda cuestión. El punto a determinar es, en consecuencia y en primer lugar, el de si esa configuración de las Comisiones Informativas, ajena a toda idea de proporcionalidad, es conciliable o no con la Constitución. En el segundo de estos supuestos habrá de determinarse también si el acuerdo que impone tal configuración lesiona por ello algún derecho fundamental de los recurrentes.

Segundo.—No hay ningún precepto constitucional que expresamente establezca cuál haya de ser la composición de las Comisiones Informativas Municipales, materia que tampoco ha sido regulada por el legislador postconstitucional, sin que, dada la sustancial diferencia existente entre estas Comisiones y la Comisión Permanente, pueda utilizarse para resolver el problema, ni a pari, ni a contrario, el argumento de que ha de ser proporcional, por ordenarlo así la Ley (art. 28, Ley 39/1978, de 17 de julio) la composición de esta última.

Los recurrentes han invocado en su favor el artículo 9 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (en adelante ROFRJ) que considera infringido por el acuerdo impugnado. Prescindiendo del hecho de que la alegada infracción de un precepto reglamentario no implica necesariamente una violación constitucional, es lo cierto que, dado que literalmente dicho artículo se limita a advertir de la conveniencia de que todos los Concejales forman parte de las Comisiones Informativas y todos los Concejales del Ayuntamiento de La Guardia forman efectivamente parte de alguna de ellas, cabe sostener que el precepto en cuestión ha sido estrictamente respetado. Para alegar su violación es preciso demostrar que la promulgación de la Constitución exige que el artículo 91 del ROFRJ sea interpretado en un sentido distinto del literal, por lo que, sin pronunciamientos ahora sobre ello, sí resulta evidente que la supuesta violación de la norma reglamentaria puede ser consecuencia de la existencia de un mandato constitucional que imponga una determinada composición de las Comisiones Informativas o, más exactamente, prohíba que se dé a éstas una composición que no refleje de algún modo la del Ayuntamiento, pero no un argumento para demostrar que existe un mandato de este género. La existencia o inexistencia de éste, que es el prius lógico de todo el razonamiento, sólo puede ser determinada por eso a partir del análisis de las normas, haciendo provisionalmente abstracción de cuál haya sido la conducta del Ayuntamiento autor del acto impugnado.

Fijada así la cuestión, su respuesta habrá de buscarse en el análisis conjunto del texto constitucional y del texto de aquellas normas que establecen la naturaleza y funciones de las Comisiones Informativas.

La Constitución (art. 140) confía el gobierno y administración de los municipios a los Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales, precisando que estos últimos han de ser elegidos por los vecinos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto. Es por tanto evidente que sería constitucionalmente inadmisibles toda decisión, fuere cual fuere su forma y rango, que excluyera del Ayuntamiento a los Concejales elegidos por determinado grupo de vecinos, pero no alcanza el mismo grado de evidencia la posible ilegitimidad de una decisión, como la que aquí se ataca, por la que, sin excluir a ningún Concejal del Consistorio, y ni siquiera de participar en las Comisiones Informativas, se impide a un conjunto de ellos, políticamente definido, toda participación en cuatro de las cinco Comisiones existentes, dando además a ese conjunto en cuanto tal una participación cuantitativamente muy inferior a la que proporcionalmente a su fuerza en el Ayuntamiento le correspondería.

En efecto, en el acto de la vista, tanto el Abogado del Estado, en su calidad de representante del Ayuntamiento de La Guardia, como el Ministerio Fiscal negaron esa evidencia y sostuvieron por tanto que no existía la contradicción, afirmada por el demandante, de esta decisión mayoritaria con la Constitución. Su pos-

tura (y con ella su oposición al otorgamiento del amparo) se fundamenta en la idea de que, careciendo estas Comisiones de carácter representativo, nada impide al Ayuntamiento, cuya voluntad es determinada por el voto de la mayoría de los Concejales (art. 2.1 Ley 40/1981, de 28 de octubre), distribuir entre ellas a los miembros del Concejo como considere más oportuno, sin sujetarse a los límites que resultarían de la necesidad de dotar a estas Comisiones de una estructura política que reproduzca, en cuanto sea posible, la existente en el Ayuntamiento.

Esta idea (de cuyo supuesto implícito nos ocuparemos más adelante) se sostiene con un doble argumento. De una parte, el de que no puede tener carácter representativo un órgano que carece de funciones decisorias de cualquier tipo, lo que arrastra la inexistencia de toda presencia (o representación) exterior y, de la otra y más simplemente, el de que sólo tienen carácter representativo los órganos a los que la Ley se lo atribuye, lo que no es el caso de las Comisiones Informativas. Como es evidente, el primer argumento incurre en una confusión, por lo demás frecuente, entre la relación orgánica y la de representación, para extraer de ella la conclusión (menos frecuente) de que no puede haber representación en donde no hay órgano. Si lo propio de éste, lo que le da su naturaleza, es el formar una voluntad que se impulsa a la persona jurídica de la que es órgano, resulta claro que no será órgano la institución que no expresa voluntad alguna (sólo criterio). Las Comisiones Informativas no son, en consecuencia, órganos representativos, por la buena y sencilla razón de que no son órganos de especie alguna, y no siéndolo, la mayoría municipal puede darles de acuerdo con esta argumentación la composición que quiera, sin limitación alguna, salvo, si acaso, la que resulte de la recomendación que hace el artículo 91 del ROFRJ que, como antes se dice, ha sido respetado en su literalidad.

La noción estricta de órgano que este argumento utiliza lo priva, sin embargo, de toda fuerza para resolver, en cualquier sentido, el caso que ahora nos ocupa, pues si las Comisiones Informativas no son órganos habrá que determinar cuál es su naturaleza antes de hacer afirmación alguna sobre cuál sea su composición constitucionalmente necesaria o constitucionalmente imposible.

El segundo de los mencionado argumentos, inspirado en la construcción dogmática kelseniana, no lo es enteramente fiel y en esa misma medida pierde también su fuerza suasoria. Es cierto que Kelsen distingue nitidamente entre la relación orgánica, como relación jurídica esencial o fundamental, y la relación de representación, que es siempre creación del derecho positivo. De esta distinción, sin embargo, no extrae Kelsen ni cabe extraer, en modo alguno, la conclusión de que sólo son órganos representativos aquellos a quienes el ordenamiento jurídico positivo atribuye este carácter, sino sólo la de que ambas relaciones, la orgánica y la de representación, son recíprocamente excluyentes, de manera que el órgano, por serlo, no es nunca representante y ése, por serlo, no es nunca órgano, y la noción de «órgano representativo» es, desde el punto de vista jurídico, contradictoria y absurda, aunque su empleo pueda justificarse desde el punto de vista político. De acuerdo con esta construcción dogmática las Comisiones Informativas no son órganos representativos, pero tampoco los Ayuntamientos y, en consecuencia, ningún argumento puede extraerse de ella para demostrar cuál haya de ser la composición de aquéllas en relación con la de éstos.

Los argumentos aducidos para combatirla no permi-

ten por tanto invalidar la afirmación del recurrente, que paradójicamente resulta en cierto modo fortalecida por el supuesto implícito de que dichos argumentos arrancan. Este supuesto implícito es, claro está, el de que todo órgano representativo ha de reflejar en su composición el resultado de la elección popular. En cuanto que ésta, aunque pronunciándose de modo inmediato sobre personas concretas, se pronuncia también, mediatamente, sobre los partidos o grupos políticos que los proponen como candidatos, la idea de representación política exige, para el Abogado del Estado y para el Ministerio Fiscal, lo que la representación de los recurrentes llama proporcionalidad en la composición de los órganos, que el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal no creen obligatoria en las Comisiones Informativas sólo por carecer éstas de naturaleza representativa.

Aunque la coincidencia entre las partes sobre un punto de Derecho no conlleva la necesidad de que este Tribunal haga suya esa opinión compartida, sí nos dispensa de fundamentar muy extensamente su aceptación. Es claro, en efecto, que la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía. Estas decisiones, que son, por definición, decisiones de la mayoría, no pueden ignorar lo que en este momento, sin mayor precisión, podemos llamar derechos de las minorías.

Siendo ello así, la composición no proporcional de las Comisiones Informativas resulta constitucionalmente inaceptable porque éstas son órganos sólo en sentido impropio y en realidad meras divisiones internas del Pleno Municipal, carentes de competencias decisorias propias y cuya función se reduce a preparar las decisiones de aquél, estudiando e informando previamente los asuntos sobre los que debe resolver. En cuanto partes del Pleno deben reproducir, en cuanto sea posible, la estructura política de éste, pues, de otro modo, en efecto, no sólo se eliminaría toda participación de los Concejales de la minoría en un estadio importante del proceso de decisión (y sólo un formalismo que prescindiera absolutamente de la realidad puede ignorar la trascendencia que en este proceso tiene la fase de estudio y elaboración de propuestas), sino que se hurtaría a la minoría incluso la posibilidad de participar con plena eficacia en el estadio final de la decisión, privándola del tiempo necesario para el estudio en detalle de los asuntos, o de la documentación que ello requiere, o de ambas cosas.

La normativa vigente sobre la materia, constituida en lo esencial por el ROFRJ citado, no deja dudas acerca de cuál sea la auténtica naturaleza de estas Comisiones Informativas. Los Ayuntamientos gozan de libertad para determinar su número y ámbito competencial (art. 91 ROFRJ), decisión que cada ayuntamiento puede adoptar sólo para la duración de su propio mandato, o establecer como norma organizativa en su Reglamento de Régimen Interior (ROFRJ art. 94). Sus funciones, sin embargo, establecidas por la legislación vigente, no pueden ser otras que las de dic-

taminar los asuntos que se sometan a su consideración, que habrán de ser todos aquellos que correspondan al Pleno y no hayan sido declarados urgentes (ROFRJ art. 124) y los que, facultativamente, decidan someterles el Alcalde o la Comisión Permanente dentro del ámbito de sus competencias respectivas (id. art. 125). Estos dictámenes o informes, que se adoptarán por mayoría de votos y recogerán el voto particular de quien así lo desee (id. art. 128), no podrán revestir nunca forma de acuerdo, pues el cometido de las Comisiones «deberá limitarse al estudio y preparación de los asuntos», sin que tengan facultades decisorias propias, ni puedan delegar en ellas el Alcalde o la Comisión permanente el ejercicio de sus propias competencias «regladas o discrecionales» (id. art. 126).

La composición no proporcional de las Comisiones Informativas vendría a falsear, en consecuencia, el funcionamiento del Ayuntamiento en Pleno, tanto en lo que toca al ejercicio de las competencias decisorias que la Ley le atribuye como en lo que respecta a la función, intrínseca a todo órgano representativo, de controlar, discutir y criticar la actuación de todos aquellos órganos de gobierno y administración que no emanan directamente de la elección popular. La vinculación de todos los poderes públicos a la Constitución (art. 9, 1.º, CE) obliga en consecuencia a los Ayuntamientos al respecto de esta proporcionalidad que, naturalmente, no implica la necesidad de que cada una de las Comisiones sea reproducción exacta, a escala menor, del Pleno Municipal, sino sólo la de que, en cuanto la diferencia cuantitativa y otras consideraciones objetivas lo hagan posible, al fijar la composición de las Comisiones se procure dotar de presencia en ellas a las fuerzas políticas presentes en el Pleno. Esta necesidad ha sido manifiestamente desconocida por el acuerdo municipal impugnado, que ni en términos cuantitativos (respecto del número de puestos de comisionados asignados a cada grupo político), ni en términos cualitativos (en cuanto al confinamiento de todos los Concejales de la minoría en una sola Comisión) se aproxima, aunque sea lejanamente, a una distribución proporcional de los Concejales.

De esta divergencia entre la exigencia constitucional y el acuerdo municipal no se sigue, sin embargo, necesariamente, como ya señalamos antes, que el mismo haya infringido derechos fundamentales de los recurrentes, pues una cosa es que la situación constitucional de la minoría (a la que la Constitución no atribuye derechos en el sentido riguroso del concepto) haya sido desconocida, y otra bien distinta la de que tal desconocimiento implique, además, una lesión de los derechos fundamentales de quienes la componen. De ello nos ocuparemos en el punto siguiente.

Tercero.—Los derechos cuya lesión invocaron los recurrentes en el proceso contencioso seguido ante la Audiencia Territorial de La Coruña y el Tribunal Supremo son los garantizados por los artículos 14 y 23.2 CE (también hay en la demanda algunas alusiones marginales al artículo 23.1 CE) y estos derechos son también los que ante nosotros se pretende hacer valer y aquellos cuya posible violación hemos de considerar.

Antes de adentrarnos en esa consideración, parece necesario precisar que tales derechos los ostentan sólo las personas físicas o jurídicas, no los grupos políticos carentes de personalidad, como son las fracciones políticas presentes en un órgano colegiado, y que, en consecuencia, la minoría de uno de tales órganos no puede, en cuanto tal, invocar su infracción, ni acudir para remediarla ante la jurisdicción ordinaria y en consecuencia tampoco ante nosotros en la vía del amparo.

Es cierto que la infracción de las normas constitucionales o, si existieran (lo que aquí no es el caso) legales o reglamentarias, que protegen a las minorías, puede ser corregida a través del recurso contencioso-administrativo que los Concejales que hayan votado en contra pueden interponer contra los acuerdos municipales (Ley 39/1981, de 28 de octubre, art. 9.º), pero no ha sido ésta la vía escogida por los recurrentes, que acudieron ante la jurisdicción contencioso-administrativa acogidos a la Ley 62/1978 y vienen ante este Tribunal en demanda de amparo constitucional. La existencia o inexistencia de las mencionadas infracciones ha de ser apreciada por tanto como infracción de los derechos de todos y cada uno de los recurrentes, no del grupo político a que pertenecen. No significa esto, sin embargo, en modo alguno, que en dicha apreciación pueda hacerse abstracción del hecho de que los recurrentes son todos ellos como titulares de cargos electivos, representantes del Cuerpo Electoral Municipal, pero también, aunque en otro sentido, representantes de sus electores, quienes a su través ejercen el derecho de participación en los asuntos públicos que, como derecho fundamental, garantiza el artículo 23.1 CE y de que como tales representantes integran la minoría, cuyo tratamiento constitucional, ya descrito, debe ser tomado en consideración al determinar el contenido concreto que en su caso tienen los derechos que la Constitución les otorga.

Otra puntualización previa al análisis de las alegadas violaciones de los derechos fundamentales citados es la de que, habiéndose evidenciado en el acuerdo impugnado un doble apartamiento de la proporcionalidad constitucionalmente exigible en cuanto que, de un lado, ha asignado a cada uno de los recurrentes un solo puesto de comisionado, mientras que todos los Concejales mayoritarios ocupan dos y a veces tres, y, del otro, ha agrupado a todos los recurrentes en una sola Comisión, estando compuestas todas las restantes en su integridad por Concejales de la mayoría, cada una de estas formas o manifestaciones de la desviación (que hemos denominado, respectivamente, cuantitativa y cualitativa) habrá de ser considerada también separadamente, distinción que los recurrentes en ningún caso hacen.

El primero de los derechos fundamentales que los recurrentes consideran lesionado por esta doble desviación es, según queda dicho, el de igualdad, consagrado por el artículo 14, pues, según afirman, el trato diferente (y peor) que se les ha dispensado, en relación con los miembros de la mayoría, permite apreciar la existencia de una discriminación ideológica (en razón de la opinión que profesan), prohibida por dicho artículo.

Que el trato ha sido diferente y peor es cosa que ya queda dicha, y todo lleva a creer que efectivamente la razón de la diferencia está precisamente en el hecho de que expresan opciones distintas a las que mantienen los miembros de la mayoría. Aunque ello fuera así, no podría concluirse, sin embargo, que ese trato diferencial implica una violación del artículo 14 de la Constitución, sin probar antes que éste exige que a los titulares de cargos representativos se les dé siempre el mismo trato, prescindiendo de las opciones que expresen, y tal demostración es, sencillamente, imposible, pues pertenece a la esencia de la democracia representativa la distinción entre mayoría y minoría (que es simple proyección de las preferencias manifestadas por la voluntad popular) y la ocupación por la primera de los puestos de dirección política.

Si ninguna otra norma lo impide, por tanto, no hay discriminación ideológica en el hecho de que, al pro-

veer cargos públicos de naturaleza política (no, naturalmente, al resolver sobre el acceso a la Función Pública o en la provisión de cargos reservados a los funcionarios públicos, en donde, por mandato constitucional —artículo 103.3—, sólo cabe atender a las condiciones de mérito y capacidad), se dé preferencia a los correligionarios, de manera que lo decisivo será siempre la existencia o no de esa otra norma impeditiva.

De otra parte, y como también es evidente, el tratamiento «igual» de los recurrentes, individualmente considerados, al asignar puestos en las Comisiones, llevaría a atribuir a cada uno de ellos tantos puestos como los atribuidos a los miembros de la mayoría, consecuencia seguramente no pretendida por los propios recurrentes, pero lógica, y que vendría justamente a destruir (esta vez en contra de la mayoría y, por tanto, también de la voluntad popular libremente manifestada) la misma proporcionalidad que ellos invocan en su favor. Todas estas razones y otras que pudieran añadirse evidencian suficientemente, que en la distribución de funciones (y asignación de puestos) entre mayoría y minoría en el seno de un órgano representativo, la diferencia ideológica es legítima y relevante, de modo tal que puede (y aun debe) ser considerada como una diferencia fáctica que autoriza el trato desigual.

El otro derecho fundamental cuya lesión alegan los recurrentes es el garantizado por el artículo 23.2 que definen como «especificación del principio de igualdad jurídica», y del que deducen la necesidad de que la composición de las Comisiones sea proporcional y, en consecuencia, la imposibilidad constitucional de que todos los Concejales minoritarios sean agrupados en una misma Comisión, en tanto que los Concejales de la mayoría se reparten entre ellos todos los puestos de las restantes Comisiones. El análisis de este precepto es así ya en este punto la clave de nuestra decisión.

El artículo 23.2 de la CE consagra el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas, con los requisitos que señalen las leyes. Como ya hemos declarado en anteriores ocasiones (Sentencia de 20 de febrero de 1984), el derecho a acceder a los cargos y funciones públicas implican también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la Ley, que, como es evidente, no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros, pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión. Y naturalmente si estos límites condicionan la actuación del legislador, con igual fuerza, cuando menos, han de condicionar la actuación de los propios órganos representativos al adoptar éstos las medidas de estructuración interna que su autonomía les permite.

Por consiguiente, un Acuerdo como el impugnado, que, según lo ya expuesto en el punto anterior de estos fundamentos, ha de ser considerado constitucionalmente incorrecto, lesiona, al ser ejecutado, el derecho fundamental de aquellos que, con su aplicación, son sometidos, en el ejercicio de su función representativa, a unas condiciones que ninguna Ley válida podría establecer.

La determinación del grado de la lesión sufrida exi-

ge que, de nuevo, recordemos la necesidad de tomar en cuenta el hecho de que los recurrentes son miembros de una minoría municipal, que a estos efectos, y prescindiendo de las diferencias políticas que en su seno existan, consideraremos como Entidad homogénea. La pertenencia a la minoría es, en efecto, un dato concreto que no puede ser olvidado, pues, de una parte, el principio que ha de orientar los Acuerdos que se adopten en cuanto a estructura y funcionamiento interno del Ayuntamiento no es, según ya dijimos, el de igualdad, sino el de proporcionalidad, que no cabe establecer si no es a partir de la relación existente entre mayoría y minoría, y de la otra, sólo teniendo presente la situación política relativamente homogénea de todos los recurrentes, se hace perceptible, en virtud de la conexión que, cuando se trata de cargos representativos, hay que establecer entre los dos apartados del artículo 23, el daño que de una lesión al derecho de los representantes resulta también para el derecho de los representados.

Dicho lo anterior, es evidente que las dos desviaciones de la proporcionalidad en las que el Acuerdo municipal incurre lesionan el derecho de los recurrentes, colocando el ejercicio de sus funciones representativas en una situación notablemente desventajosa en relación con la atribuida a los Concejales de la mayoría, en la que llamábamos desviación cuantitativa, esta lesión se patentiza con la simple comparación de las cifras, pues, si, como indicábamos en el punto primero de estos Fundamentos, la proporcionalidad exigía que se atribuyeran a la mayoría doce puestos en las Comisiones y ocho a la minoría, la relación abstracta entre cada miembro de la minoría y cada miembro de la mayoría habría de ser, desde este punto de vista, la de dos a tres y no, como ahora sucede, la de uno a dos. Es evidente que, como ya dijimos, la proporcionalidad que aquí consideramos no puede ser entendida en forma matemática, pero, de una parte, la amplitud de la desviación matemática, generalizada además a todos los Concejales de la minoría, y de la otra, la ausencia de todo intento de razonamiento para justificarla, obligan a considerarla ilegítima y lesiva.

Evidente resulta también la lesión que, en el derecho fundamental al ejercicio de la función representativa en términos de igualdad (aquí proporcionalidad) con el resto de los integrantes del órgano representativo, resulta de la que denominábamos desviación cualitativa. Los representantes miembros de la minoría tienen derecho a que la opinión de ésta (que es el instrumento de participación en los asuntos públicos de quienes fueron sus electores) sea oída sobre todos los asuntos que el órgano de que forman parte ha de conocer y resolver y lo sea, además, en los diferentes estadios del proceso de decisión. Con la composición dada a las Comisiones Informativas, todos y cada uno de los recurrentes, si bien podrán hacerse oír en el momento final de resolver sobre todos los asuntos que sean competencia del Pleno municipal y podrán incluso determinar el sentido del informe de Comisión en todo cuanto se relacione con la Sanidad y la Beneficencia, se ven privados de toda posibilidad de participar, incluso salvando su voto, en los informes y propuestas relativos a la Hacienda municipal, a las obras, el Gobierno y Régimen Interior del Ayuntamiento, o la Enseñanza, Cultura, Festejos, Deportes y Turismo.

La lesión del derecho que constatamos conduce, naturalmente, al otorgamiento del amparo que se nos pide. La determinación del alcance que a éste se haya de dar requiere, sin embargo, algunas consideraciones suplementarias, que exponemos en el punto siguiente.

Cuarto.—Los recurrentes piden en su demanda que, junto con la anulación del Acuerdo municipal impugnado y el reconocimiento de su derecho a participar en las Comisiones Informativas según un criterio de proporcionalidad entre los diversos grupos políticos que integran la Corporación, ordenemos al Alcalde del Ayuntamiento de La Guardia formular nueva propuesta de composición de las Comisiones Informativas del Pleno a fin de que éste, en el plazo establecido por el Real Decreto de 16 de marzo de 1979 (art. 4.º, b), la apruebe y dote a las mencionadas Comisiones de una composición que respete la indicada proporcionalidad.

Si la concesión de cuanto nos piden en los dos primeros puntos de su súplica no suscita dificultad alguna, no ocurre otro tanto en lo que respecta al señalado en último lugar, pues si es cierto que, de mantenerse las actuales Comisiones, una vez anulado el Acuerdo por el que se designaban sus componentes, cualquier otro que decida su composición habrá de respetar el criterio de la proporcionalidad, no lo es menos que, correspondiendo sólo al Ayuntamiento decidir cuál es el número y competencia de las Comisiones Informativas a constituir, no podríamos nosotros, sin violentar la Autonomía municipal, emitir un orden que, implícitamente, impediría una reconsideración de los acuerdos ya adoptados en cuanto a tales extremos.

En el bien entendido de que la composición de las Comisiones Informativas del Pleno Municipal ha de respetar siempre el criterio de la proporcionalidad, el amparo que otorgamos no puede extenderse, sin em-

bargo, a ordenar el mantenimiento de las que ya existen.

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Otorgar el amparo y, en consecuencia:

1.º Anular el Acuerdo adoptado el 4 de junio de 1983 por el Pleno del Ayuntamiento de La Guardia por el que se establece la composición de las Comisiones Informativas.

2.º Reconocer el derecho de los recurrentes a que cada una de las Comisiones Informativas del Ayuntamiento del que son Concejales estén integradas de forma que se acomode a la proporcionalidad existente entre los distintos grupos políticos representados en el Ayuntamiento.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 6 de marzo de 1985.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Francisco Tomás y Valiente.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdagué.—Firmados y rubricados.